Deutscher Bundestag **Drucksache 19/965**
19. Wahlperiode 27.02.2018

Antrag

der Abgeordneten Britta Haßelmann, Luise Amtsberg, Canan Bayram, Katja Keul, Monika Lazar, Irene Mihalic, Dr. Konstantin von Notz, Filiz Polat, Tabea Rößner, Dr. Manuela Rottmann und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages

hier: Ausschussöffentlichkeit

Der Bundestag wolle beschließen:

Die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages vom 25. Juni 1980 (BGBl. I S. 1237), die zuletzt laut Bekanntmachung vom 12. Juni 2017 (BGBl. I S. 1877) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 69 wird wie folgt geändert:

a) In der Überschrift wird das Wort „Nichtöffentliche" durch das Wort „Öffentliche" ersetzt.

b) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Die Beratungen der Ausschüsse sind grundsätzlich öffentlich. Die Öffentlichkeit ist hergestellt, wenn der Presse und sonstigen Zuhörerinnen und Zuhörern im Rahmen der Raumverhältnisse der Zutritt gestattet wird. Öffentliche Sitzungen sollen als Echtzeitübertragung (Livestream) im Internet übertragen werden. Soweit gesetzlich bestimmte oder auf §17 beruhende Geheimhaltungsbedürfnisse oder schutzwürdige Interessen Einzelner das Interesse an der öffentlichen Beratung überwiegen, schließt der Ausschuss für einen bestimmten Verhandlungsgegenstand oder Teile desselben die Öffentlichkeit aus. Beratung und Abstimmung über den Ausschluss der Öffentlichkeit sind nichtöffentlich. Der Beschluss ist unter Hinweis auf die anzuwendende Bestimmung zu begründen und im Internet zu veröffentlichen. § 107 und § 110 bleiben unberührt."

c) In Absatz 3 Satz 1 werden die Wörter „„dessen Verhandlungen nicht vertraulich sind," gestrichen.

2. Dem § 70 Absatz 1 wird folgender Satz angefügt:

„Öffentliche Anhörungen sollen als Echtzeitübertragung (Livestream) im Internet übertragen werden."

3. § 73 Absatz 2 wird wie folgt geändert:

a) In Satz 1 wird die Angabe „(§ 69 Abs.1 Satz 1)" durch die Wörter „(§ 69 Absatz 1 Satz 4)" ersetzt.

b) In Satz 2 werden nach den Wörtern „vom Ausschuß" die Wörter „durch Beschluss im Einzelfall" eingefügt.

c) In Satz 3 wird die Angabe „(§ 69 Abs.1 Satz 2)" durch die Wörter „(§ 69 Absatz 1 Satz 1)" ersetzt.

d) Folgende Sätze werden angefügt:

„Die Protokolle öffentlicher Sitzungen und die zugänglichen Protokolle nichtöffentlicher Sitzungen sowie alle Ausschussdrucksachen und sonstigen Beratungsunterlagen, die keine Verschlusssachen im Sinne der Geheimschutzordnung sind, werden öffentlich zugänglich gemacht. Sie sind, erschlossen durch ein Register, zeitnah im Internet zu veröffentlichen."

4. Dem § 107 Absatz 2 wird folgender Satz angefügt:

„In den Grundsätzen kann die Öffentlichkeit für bestimmte Verhandlungsgegenstände unter den Voraussetzungen des § 69 Absatz 1 Satz 4 ausgeschlossen werden."

5. Dem § 110 Absatz 1 wird folgender Satz angefügt:

„In den Grundsätzen kann die Öffentlichkeit für bestimmte Verhandlungsgegenstände unter den Voraussetzungen des § 69 Absatz 1 Satz 4 ausgeschlossen werden."

6. In § 2 Absatz 5 der Anlage 3 (Geheimschutzordnung des Deutschen Bundestages) der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages wird die Angabe „(§ 69 Abs. 1 Satz 1 GO-BT)" durch die Wörter „(§ 69 Absatz 1 Satz 4)" ersetzt.

Berlin, den 27. Februar 2018

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

Der Bundestag verhandelt öffentlich, Artikel 42 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz (GG). Die Beratungen der Ausschüsse des Bundestages sind demgegenüber nach der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) bisher grundsätzlich nicht öffentlich, § 69 Absatz 1 Satz 1 GO-BT. Von der seit 1969 geltenden Möglichkeit, Ausschusssitzungen im Einzelfall öffentlich durchzuführen (vgl. § 69 Absatz 1 Satz 2 GO-BT), wird nur selten Gebrauch gemacht. Dies kann aus Gründen der Nachvollziehbarkeit des gesamten demokratischen Prozesses

nicht hingenommen werden. Demokratie ist ohne Öffentlichkeit undenkbar, wie das Bundesverfassungsgericht immer wieder betont: „Öffentliches Verhandeln von Argument und Gegenargument, öffentliche Debatte und öffentliche Diskussion sind wesentliche Elemente der parlamentarischen Demokratie. Das im parlamentarischen Verfahren gewährleistete Maß an Öffentlichkeit der Auseinandersetzung und Entscheidungssuche eröffnet Möglichkeiten eines Ausgleichs widerstreitender Interessen und verbindet das rechtstechnische Gesetzgebungsverfahren mit einer substantiellen, auf die Kraft des Arguments gegründeten Willensbildung, die es den Abgeordneten ermöglicht, die Verantwortung für ihre Entscheidung zu übernehmen (BVerfG, Urteil vom 10.Juni 2014, Az. 2 BvE 2/09, 2/10).

Das bisher in der Geschäftsordnung zum Tragen kommende Regel-Ausnahme-Verhältnis des Zugangs zu den Ausschusssitzungen ist umzukehren, um dem demokratischen Öffentlichkeitsprinzip hinreichend Geltung zu verschaffen. Nicht die Öffentlichkeit, sondern die Nichtöffentlichkeit einer parlamentarischen Beratung ist in der Demokratie als Ausnahme begründungsbedürftig. An einer tragfähigen Begründung für den Grundsatz der nichtöffentlichen Verhandlung der Ausschüsse fehlt es jedoch. Dass die Funktionsfähigkeit des Parlaments beeinträchtigt sei, wenn die Ausschüsse öffentlich tagten, ist in der Pauschalität unzutreffend. Die angeführten Bedenken, dass Mitglieder des Bundestages nur dann frei und offen reden könnten, wenn sie nicht wie im Plenum unter Beobachtung der interessierten Bevölkerung stünden, mit der Folge, dass ansonsten die Bereitschaft zu Kompromiss und Verhandlungen litten, verfangen nicht.

Derlei Argumente gehen schon an der Grundkonzeption lebendiger parlamentarischer Demokratie vorbei und weisen in eine Vergangenheit, in der die Bereitschaft zur Verhandlung als untunlich gewertet worden sein mag. Die Kompromissfindung ist jedoch nicht die Ausnahme, sondern grundgesetzliches Leitbild der als „Verhandeln“ bezeichneten Tätigkeit des Bundestages im Sinne des Artikel 42 Absatz 1 Satz 1 GG. Man muss die Bevölkerung nicht davor schützen, zu sehen, wie die parlamentarische Demokratie im Einzelnen funktioniert; im Gegenteil: es ist ihr Anspruch auf Kontrolle und Kritik, der sie am Leben erhält. Die parlamentarische Demokratie basiert auf dem Vertrauen des Volkes; Vertrauen ohne Transparenz, die erlaubt zu verfolgen, was politisch geschieht, ist nicht möglich (BVerfG, Urteil vom 05. November 1975, Az. 2 BvR 193/74). Die Ansicht, Abgeordnete könnten nur quasi im Verborgenen auf den politischen „Gegner“ zugehen, beruht zudem auf einem falschen Abgeordnetenbild. Mitglieder des Bundestages sind erstens in der Lage (und müssen dies auch sein), sich der kritischen Öffentlichkeit in jeder Lage des parlamentarischen Verfahrens zu stellen. Das Überdenken der eigenen Position oder Reden ins „Unreine“ ist zweitens nichts „Unschickliches“, das man vor der Öffentlichkeit verbergen müsste. Dass Abgeordnete Menschen sind, ist allgemein bekannt. Dass die Bevölkerung den Parlamentsalltag nur dann verstehen oder akzeptieren könne, wenn sie gleichsam behutsam und mit allerlei medialer Vermittlungskunst an ihn herangeführt werde, ist unzutreffend. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern die Gelegenheit, ins „Unreine“ zu reden, beliebige Fragen zu stellen, Stegreifargumente vorzubringen und andere Argumente auf sich wirken zu lassen, durch öffentlich tagende Ausschüsse erschwert würde. Auch das verbreitete Gegenargument (vgl. hierzu schon der Schriftliche Bericht des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung auf Bundestagsdrucksache 5/4373, S. 9), die Bereitschaft zum Kompromiss werde im Falle öffentlicher Beratungen durch eine frühe Festlegung der Fraktionen auf bestimmte Positionen bereits zum Zeitpunkt der Ausschussberatungen gefährdet, erweist sich als nicht stichhaltig. Es findet schon keinen Anknüpfungspunkt in der (heutigen) Parlamentswirklichkeit. Die Grundpositionierung der Fraktionen zu den Gesetzesvorhaben erfolgt ohnehin (meist abschließend) schon im Stadium der ersten Lesung. Die Gesetzentwürfe werden oftmals ohne substantielle Änderungen beraten und beschlossen. Kompromisse und deren Gründe werden durch den Ausschussbericht an das Plenum, der den wesentlichen Gang der Beratungen wiedergibt, schon jetzt der Öffentlichkeit preisgegeben. Vor allem aber zeigen die in der Vergangenheit (vgl. nur die Praxis der Ausschüsse in der 17.Wahlperiode) stattgefundenen öffentlichen Beratungen einzelner Ausschüsse, dass nichts Nachteiliges zu befürchten steht.

Ganz im Gegenteil: die Funktionsfähigkeit des Parlaments würde nachhaltig gesichert. Die öffentliche Beratung der Ausschüsse stärkte die Bedeutung der Fachpolitikerinnen bzw. Fachpolitiker in den Fraktionen und auch fraktionslose Abgeordnete. Die erweiterte Wahrnehmbarkeit der Ausschussarbeit führte zu einer Qualifizierung und Differenzierung der medialen Berichterstattung. Gegenüber den bereits öffentlich zugänglichen Anhörungssitzungen liegt der Schwerpunkt der Beratungssitzungen in der Fachdebatte, nicht nur in der Informationsbeschaffung. Für die zeitnahe und möglichst umfassende selbst- und fremdtätige Information der Öffentlichkeit sowie für die Möglichkeit unabhängiger Medienberichterstattung ist ein Zugang zu den Ausschüssen als Orten der parlamentarischen Willensbildung und Information unerlässlich. Die Bevölkerung würde dadurch mehr als jetzt in die Lage versetzt, eine eigene Meinung zu bilden. Sie könnte Vorbehalte und Vorurteile gegenüber den Abgeordneten und damit zugleich gegenüber der Institution des Parlamentes als solcher abbauen. Leere Bänke im Plenum erhielten vor den teilnehmenden Augen der Öffentlichkeit eine selbst nachvollziehbare Begründung: die einen erheblichen Anteil der parlamentarischen Tätigkeit ausfüllende Arbeit

der Abgeordneten in den Ausschüssen (vgl. hierzu schon BVerfG, Beschluss vom 10.Mai 1977, Az. 2 BvR 705/75). Die Autonomie der parlamentarischen Gesetzgebung als solche geriete gegenüber der exekutivlastigen Gesetzgebungsinitiative verstärkt in das Blickfeld der Öffentlichkeit. Etwaige Fehler, die (erst) im parlamentarischen Beratungsverfahren auftreten, würden ggf. eher erkannt und vermieden. Kontrolle und Kritik durch die Wählerinnen und Wähler würden nachhaltig gestärkt. Die Transparenz bewahrte ggf. Abgeordnete davor, einseitig von Interessenvertreterinnen und -vertretern beeinflusste Änderungsanträge gerade im nichtöffentlichen Ausschuss einzubringen. Belange, die bisher gar nicht von den organisierten Interessenvertreterinnen und -vertretern gegenüber den Abgeordneten repräsentiert werden, fänden u.U. mehr Eingang in den Beratungsprozess des Auss chusses, weil Bürgerinnen und Bürger mehr Einblick hätten, was gerade wie beraten wird. Möglicherweise trüge die grundsätzliche Öffentlichkeit zur besseren Gewährleistung der geschäftsordnungsrechtlich verankerten (teilweise minderheitsrechtsschützenden) Verfahrensregeln bei. Der Zugang zu den Ausschüssen wäre zukünftig auch für wissenschaftliche Zwecke deutlich erleichtert, was Gesetzgebung und Gesetzesanwendung sicher zugutekäme. Und schließlich haben viele Landesparlamente wie zum Beispiel Bayern, Berlin oder Brandenburg – ungeachtet deren spezifischer Situation - positive Erfahrungen mit öffentlich tagenden Ausschüssen gemacht. Auch das Europäische Parlament trägt – gemäß dem in den Verträgen der Europäischen Union (Art. 1 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union, Artikel 15 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union) festgelegten Grundsatz der Offenheit, welcher gerade auch die Transparenz der Entscheidungsprozesse umfasst – dem Informationsinteresse der Bevölkerung dadurch Rechnung, dass seine Ausschüsse grundsätzlich öffentlich tagen (Artikel 115 Absatz 3 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments für die 8.Wahlperiode). Sitzungsdokumente der Ausschüsse des Europäischen Parlaments werden im Internet veröffentlicht, Sitzungen per Livestream im Internet übertragen. Ebenso wie die anderen EU-Organe ist das Europäische Parlament durch Art. 11 und 12 der Transparenzverordnung 1049/2001 verpflichtet, ein öffentliches Dokumentenregister zu führen und so weit wie möglich elektronischen Zugang zu den Dokumenten zu gewähren.

Der Regelungsvorschlag zu § 69 Absatz 1 GO-BT berücksichtigt sowohl das Informationsinteresse der Öffentlichkeit als auch die besonderen Belange der Ausschüsse und die betroffenen schutzbedürftigen Interessen und Geheimhaltungsbedürfnisse. Grundsätzlich gilt der Öffentlichkeitsgrundsatz für die Beratungen der Ausschüsse (Satz 1) Soweit im Einzelfall gesetzlich bestimmte oder auf §17 beruhende Geheimhaltungsbedürfnisse oder das schutzwürdige Interesse Einzelner das Informationsinteresse der Öffentlichkeit überwiegen, schließt der Ausschuss die Öffentlichkeit aus (Satz 4). Die Beratung und Abstimmung über die Öffentlichkeit der Sitzung sind nach Satz 5 nichtöffentlich. Die im Internet zu veröffentlichende Begründung hat den Hinweis zu enthalten, warum der Ausschluss der Öffentlichkeit erfolgt ist (Satz 6). Die Möglichkeit des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung nach § 107 Absatz 2 Grundsätze über die Behandlung von Ersuchen auf Aufhebung der Immunität von Mitgliedern des Bundestages aufzustellen, bleibt dabei unberührt (Satz 7). In diesen Grundsätzen kann nach der Neuregelung des § 107 Absatz 2 bereits der Ausschluss der Öffentlichkeit festgelegt werden, so dass dieser nicht im Einzelfall stets neu beschlossen werden muss. Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass bei Entscheidungen über die Immunität von Abgeordneten der Persönlichkeitsschutz der Abgeordneten der öffentlichen Beratung konkreter Einzelheiten des Falles entgegen steht. Gleiches gilt gemäß Satz 7 für den Petitionsausschuss, welcher nach § 110 Absatz 1 Grundsätze über die Behandlung von Bitten und Beschwerden aufstellt, da bei dieser Beratung regelmäßig, aber nicht immer, schutzwürdige Interessen der Petentinnen und Petenten zu berücksichtigen sind. So kann der Petitionsausschuss anhand der in § 69 Absatz 1 Satz 4 genannten Kriterien den Ausschluss der Öffentlichkeit für bestimmte Fälle beziehungsweise unter bestimmten Bedingungen allgemein regeln.

Die Neuregelung sieht in Satz 3 vor, dass öffentliche Sitzungen auch in Echtzeitübertragung (Livestream) im Internetangebot des Deutschen Bundestages übertragen werden „sollen". Der Ausschuss kann mithin, soweit die technischen Möglichkeiten (Übertragungskapazität) oder andere besondere Umstände (bspw. Sitzungsort, Sitzungszeit oder andere Besonderheiten) diese Übertragung im Einzelfall nicht erlauben, davon absehen.

Öffentliche Anhörungssitzungen der Ausschüsse (§ 70 GO-BT) sollen ebenfalls im Internet in Echtzeit übertragen werden. Dies wird bereits heute praktiziert. Videoaufzeichnungen öffentlicher Anhörungssitzungen werden ebenfalls schon heute im Internetangebot des Bundestages zum Abruf bereitgestellt. Soweit die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel und die technischen Möglichkeiten es erlauben, werden die Ausschüsse davon zukünftig auch im Hinblick auf weitere öffentliche Ausschusssitzungen Gebrauch machen. Dies obliegt der Entscheidung des Ausschusses.

In § 73 Absatz 2 Satz 4 GO-BT wird klargestellt, dass die Protokolle öffentlicher Sitzungen der Ausschüsse, die zugänglichen Protokolle nichtöffentlicher Sitzungen sowie alle Ausschussdrucksachen und sonstigen Beratungsunterlagen, die nicht Verschlusssachen im Sinne der Geheimschutzordnung sind, öffentlich zugängig gemacht werden müssen. Die betreffenden Dokumente sind gemäß § 73 Absatz 2 Satz 5 GO-BT von den

Ausschüssen zeitnah und frei zugänglich im Internet zu veröffentlichen. Es ist denkbar, die bereits zur Veröffentlichung der Bundestagsdrucksachen und Plenarprotokolle vorhandenden, im Internet zugänglichen Datenbanken um die genannten Daten der Ausschüsse zu erweitern. Die freie Einsichtnahme in die Ausschussprotokolle wird wegen des neuen Öffentlichkeitsgrundsatzes zum Regelfall. Ob das Protokoll einer nichtöffentlichen Sitzung mit dem Vermerk, dass es der Öffentlichkeit nicht ohne weiteres zugänglich sein soll, versehen werden soll, kann der Ausschuss nur im Einzelfall beschließen (§ 73 Absatz 2 Satz 2 GO-BT).